

## **Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione**

*di Giampiero Veronesi*

### **Sommario**

1. *Premessa.* – 2. *La natura politico-amministrativa dell'art. 120, comma 2, della Costituzione.* – 3. *Le tipologie sostitutive con riferimento al ruolo delle Regioni interessate.* – 4. *Il potere sostitutivo dello Stato inteso come intervento surrogatorio che prescinde dall'inadempimento regionale: l'urgenza a provvedere.* – 5. *Differenze e problematiche applicative del potere sostitutivo contenuto nell'art. 117, comma 5, Cost., e nell'art. 120, comma 2, Cost.* – 6. *Brevi note a margine dell'art. 5 del d.d.l. "La Loggia" recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".* – 7. *Conclusioni.*

### **1. Premessa**

La recente riforma del Titolo V della Costituzione e l'incerta formulazione del suo art. 120, comma 2, mi spingono a riprendere l'argomento dei poteri sostitutivi dal punto in cui lo avevo lasciato nel numero 1/2001 di questa Rivista. Ritengo superfluo, quindi, tornare su quelle stesse premesse già sviscerate ed alle quali mi permetto di rinviare <sup>(1)</sup>. Il problema che ora mi trovo ad affrontare è ben più importante, infatti, di quello di allora: oggi non si tratta di capire come applicare in modo corretto un articolo di legge sulla base delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali esistenti, ma si tratta, invece, di capire ciò che è co-

---

(1) Per maggiori approfondimenti sul dibattito dottrinale esistente in merito al regime del potere sostitutivo prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale si veda "Il progetto di legge costituzionale recante modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione", a cura di A. FERRARA, L.R. SCIUMBATA, Consiglio Nazionale delle Ricerche (Istituto di Studi sulle Regioni "Massimo Severo Giannini"), Osservatorio sul processo di riforma dell'ordinamento regionale, Atti del Seminario, Roma, 29 settembre 2000.

stituzionalmente esistente per poi individuare ciò che è costituzionalmente corretto.

Non è una differenza di poco conto se si pone mente al fatto che nella riforma della Parte seconda del Titolo V della Costituzione, anche sulla base degli orientamenti dottrinali più recenti, l'articolo avente la formulazione più "incerta" risulta essere proprio l'art. 120, comma 2<sup>(2)</sup>.

Prima di addentrarmi nell'analisi del nuovo regime costituzionale caratterizzante i poteri sostitutivi, però, ritengo non siano peregrine alcune brevi osservazioni sul contesto amministrativo, costituzionale ed anche politico, nel quale la riforma del Titolo V in generale, e del nuovo art. 120, comma 2, in particolare, si inseriscono: l'ambizioso obiettivo è quello di dare un modesto contributo alla comprensione di una norma costituzionale rispetto alla quale non si riuscirebbero a cogliere gli aspetti essenziali se prima non se ne conoscessero le premesse di fondo ed il contesto nel quale è stata inserita<sup>(3)</sup>.

Occorre partire da un dato di tipo politico noto a tutti, il quale ha creato buona parte della polemica attualmente esistente sulla riforma del Titolo V della Costituzione: l'intera riscrittura dell'ordinamento delle Regioni e delle Autonomie locali è stata approvata con il solo voto favorevole dell'attuale maggioranza, il che sia alla Camera sia al Senato ha portato a raggiungere "di misura" il *quorum* richiesto.

Si tratta, per intenderci, di un atto riferibile alla sola maggio-

---

(2) Sull'art. 120, comma 2, Cost., mi sia concesso, per completezza espositiva, un generale richiamo all'ampio e puntuale commento di C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

(3) Uno dei maggiori problemi riscontrati nella stesura del presente contributo, è stato certamente la necessità di un aggiornamento quasi quotidiano rispetto ad una problematica in continuo divenire, come è quella della costituzionalizzazione dei poteri sostitutivi. Ritengo utile, quindi, riportare l'indirizzo del sito internet ove sono reperibili i resoconti stenografici delle sedute tenutesi all'interno della I Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, Ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione), aventi ad oggetto "*Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*": <http://www.parlamento.it/att/resocon/home.htm>.

ranza e perciò senza precedenti nella storia delle revisioni costituzionali del nostro Paese. La vera questione, però, non è solo nella maggioranza con cui si sono approvate le modifiche costituzionali ma, a ben vedere, nel significato di queste ultime e nel ruolo riconosciuto alle norme costituzionali di cui le procedure di votazione costituiscono non una premessa, ma una conseguenza.

Questo è il discorso in termini di principi; può, però, risultare utile ripercorrere brevemente anche i tre casi di modifica costituzionale che si sono avuti nell'ultima legislatura:

1. con il primo (legge costituzionale n. 1 del 1999) si è ritoccata la forma di Governo regionale in senso presidenziale provvedendo a ridefinire, in termini notevolmente più ampi, l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie;

2. con il secondo (legge costituzionale n. 2 del 1999) si sono inseriti i principi del "giusto processo" nel titolo delle norme sulla giurisdizione, riformulando l'art. 111 della Costituzione;

3. con il terzo (legge costituzionale n. 1 del 2001), si è provveduto alla riscrittura dell'intero Titolo V della Carta costituzionale, vale a dire dell'ordinamento delle Regioni e degli enti territoriali con l'aggiunta di due importanti disposizioni transitorie e finali.

Se, da un lato, i principi del "giusto processo" possono forse ritenersi la mera esplicitazione di canoni generali già presenti all'interno del nostro ordinamento costituzionale, non c'è dubbio che l'introduzione della forma di Governo presidenziale nelle Regioni e il nuovo testo del Titolo V della Costituzione, costituiscano vere e proprie riforme costituzionali.

Indubbiamente, vi erano molte ed importanti ragioni a fondamento della necessità di riscrivere il Titolo V della Costituzione, prima tra tutte quella di assicurare un forte legame alle riforme amministrative delle leggi cd. "Bassanini": tutto questo, però, rimane sul piano del merito politico. Sul piano amministrativo, invece, resta il fatto che un'importante riforma della Costituzione è nata, come dicevo, in un Parlamento che ha visto il voto favorevole di una parte sola, con una chiara rottura rispetto al principio della netta separazione tra il livello di con-

fronto tra le parti ed il livello delle sue regole e dei suoi principi.

La riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro, è stata oggetto di numerose critiche relativamente a sue lacune ed imperfezioni: le ragioni di tali lacune ed imperfezioni, conseguenti anche ai modi ed ai tempi dell'approvazione della riforma, sono ben note (e su questo, quindi, credo non sia opportuno dilungarsi) <sup>(4)</sup>.

Ritengo comunque opportuno osservare che, così come nessuna legge è perfetta, lo stesso vale per le Costituzioni: oggi, questa è la Costituzione vigente, e la buona riuscita di una Costituzione dipende, forse, più che dalla perfezione della sua redazione, da come viene attuata e dall'impegno che in ciò viene profuso da chi ha responsabilità attuative, dal legislatore agli interpreti. A supportare le mie affermazioni, ricordo che la Costituzione di Weimar, pur di pregevole fattura, ha avuto la triste sorte che tutti conosciamo; al contrario, la causa della fortuna della Costituzione americana non mi pare risieda nella perfezione e nel modo in cui è stata scritta.

Lo sforzo attuale, a mio avviso, non è tanto quello di mettere in luce e rimarcare le imperfezioni, quanto trovare soluzioni concrete e immediate per cercare di fare funzionare il sistema: probabilmente ci sono aspetti che non si potrà fare a meno di correggere, ma questo, per ora, credo sia un problema da accantonare nei limiti del possibile.

Rimettere troppo di frequente in discussione un testo costituzionale, infatti, finisce con il ledere la stessa Costituzione, indebolendone il valore simbolico ed il ruolo di fattore di integrazione politica. Probabilmente, invece, occorre concentrarsi al fine di non perdere questa "seconda occasione".

La Costituzione del 1948, infatti, nel suo impianto originario ha voluto realizzare una democrazia pluralista: questo modello affondava le sue radici in due parti ben precise della Costituzione, vale a dire la disciplina dei diritti delle persone e dei gruppi e

---

(4) Per una prima ed approfondita lettura della riforma costituzionale del Titolo V si veda *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Quaderno n. 20, Milano, 2001.

la disciplina dell'autonomia degli enti territoriali contenuta nel Titolo V. Su questo secondo terreno, in particolare, l'attuazione del testo originario non è stata delle più felici a causa di molteplici fattori: tutto questo ha determinato la necessità di modificare un testo che forse, se fosse stato attuato più felicemente, avrebbe dato migliori risultati. Ora, come dicevo, abbiamo una seconda occasione che si spera non venga persa.

## 2. *La natura politico-amministrativa dell'art. 120, comma 2, della Costituzione*

Entrando nel merito dell'art. 120, comma 2, della Costituzione, occorre in primo luogo capire se, oltre a quella amministrativa in senso stretto, vi sia un'eventuale connotazione politica con riferimento all'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, partendo proprio da quella parte dell'art. 120 in cui si prevede che "il Governo può sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...)"<sup>(5)</sup>.

La questione non è di poco conto se si pone mente, in particolare, alla possibilità o meno, a seconda della tesi sposata, di esercitare il controllo giurisdizionale in ordine ai contenuti dei provvedimenti adottati nonché alla doverosità o meno dell'intervento statale<sup>(6)</sup>.

---

(5) In merito alla problematica inerente l'effettuazione di un unico richiamo indistinto a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, si veda T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002. Gli autori, infatti, sostengono che "può apparire in controtendenza la concentrazione in capo al Governo del potere di sostituzione nei confronti di qualunque ente territoriale, rispetto ad una possibile soluzione alternativa che individui nel livello territoriale di governo immediatamente superiore il soggetto in grado di supplire alle omissioni del livello inferiore. Sul punto, la legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 120 Cost., è chiamata ad introdurre importanti elementi di chiarificazione, introducendo, auspicabilmente, tutte le volte in cui ciò sia possibile, la previsione di interventi sostitutivi del livello territoriale di governo immediatamente superiore a quello rimasto inerte e, solo nel caso d'inattività anche di questo, del livello ulteriore, prevedendo l'intervento del Governo come ipotesi di chiusura del sistema, oltre che, di cura di interessi infrazionabili ed urgenti".

(6) Su questo specifico punto si veda B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma*

Un'interpretazione della norma che riconoscesse la natura politica dell'esercizio del potere sostitutivo, peraltro, non sarebbe del tutto peregrina: oltre alla formulazione della norma in senso stretto, infatti, militerebbe l'ulteriore elemento in base al quale il legislatore ha voluto riconoscere come facoltativo e non obbligatorio, il potere dell'Esecutivo di intervenire in via surrogatoria <sup>(7)</sup>. Indubbiamente, quindi, il parametro di riferimento pare essere, nel caso di specie, quello della discrezionalità politica. Ragionando in astratto, e forse in modo provocatorio, si potrebbe ipotizzare un sistema centro-periferia che consenta allo Stato di intervenire sulle inerzie di Regioni ed enti locali in base ad un potere politico e non giuridico (e quindi, come tale, un potere sottratto a qualsivoglia sindacato di legittimità).

D'altro canto, una tesi di questo tipo potrebbe costituire, probabilmente, una forzatura giuridica in senso stretto.

Infatti, occorre rilevare come, in primo luogo, se l'intervento statale avesse natura politica, non esisterebbe nessuna forma di controllo e nessun sindacato sulle scelte di merito e sulla discrezionalità dell'intervento, fatto salvo per quello legato alla mera responsabilità politica del Governo nei confronti delle Camere (con una chiara esclusione, peraltro, del ruolo delle Regioni direttamente interessate).

In tal senso, inoltre, mi pare troppo labile il richiamo della norma in questione ai principi di "sussidiarietà" e "leale collaborazione" <sup>(8)</sup>. Ora, non nascondo un certo imbarazzo nel dovere

---

*del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.

(7) In tal senso si veda C. MAINARDIS, *op. cit.*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

(8) In tal senso, forse, può essere utile menzionare l'espressione letterale utilizzata nel comma 1 dell'art. 6, del d.d.l. cd. "La Loggia" nella sua terza versione (che avrò modo di commentare nel prosieguo della mia trattazione): l'inserimento (non previsto nell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998) della dicitura "anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali", con riferimento alla fissazione di un congruo termine a favore dell'ente interessato per provvedere all'adozione degli atti dovuti o necessari, infatti, riconosce a Regioni ed enti locali un potere equivalente a quello della "proposta del Ministro competente" nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri sempre al fine di fissare il congruo termine a provvedere per l'ente interessato. L'inserimento di una dicitura di questo tenore, forse, risulterebbe essere sufficientemente rafforzativa del ruolo delle Regioni rispetto al procedimento di adozione di provvedimenti sostitutivi da parte del Governo.

affrontare una norma che, se da un lato non si presta fattualmente ad un'interpretazione in senso politico della sostituzione operata dal Governo (la quale, per inciso, porrebbe una serie innumerevole di problemi a livello interpretativo), dall'altro, però, si presta a tale suddetta interpretazione sotto il profilo letterale.

Infatti, ed ancora, se da un lato una soluzione di questo tipo potrebbe rappresentare una via percorribile, la quale concretizzerebbe un modello di regionalismo realmente cooperativo, limitando l'eventuale intervento della Corte Costituzionale che non potrebbe investire il merito del provvedimento adottato dal Governo, dall'altro, sarebbe quantomeno incoerente ipotizzare un assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali che preveda forti poteri di intervento politico dello Stato che non fossero controbilanciati da un effettivo coinvolgimento di Regioni ed enti locali.

Certamente, comunque, l'ipotesi della natura politica dell'intervento sostitutivo del Governo, incontrerebbe un chiaro ostacolo nei casi di sostituzione amministrativa in senso stretto: in particolare, mi riferisco alla questione della tutela della sfera giuridica dei soggetti privati, i quali non potrebbero contestare l'intervento sostitutivo, nella misura in cui avessero un interesse a farlo, in quanto lo stesso sarebbe espressione, appunto, di una discrezionalità politica<sup>(9)</sup>. In tal senso, infatti, pare francamente poco condivisibile la conseguenza primaria del suseposto assunto: i soggetti privati, in sostanza, non disporrebbero di nessun mezzo di tutela a fronte del provvedimento sostitutivo adottato dal Governo. D'altro canto, un dato mi pare difficilmente contestabile: sulla base del tenore letterale della norma, ed in caso di intervento sostitutivo che non incida sulla sfera giuridica di soggetti privati, diviene piuttosto difficile sconfessare la tesi secondo cui sarebbe concepibile, in ipotesi, un intervento sostitutivo di origine politica da parte del Governo, almeno in ordine alla decisione sul se intervenire o meno.

In conclusione, quindi, anche sulla base della formulazione letterale dell'art. 120, comma 2, non è del tutto peregrino soste-

---

(9) Su questo punto, cfr. C. MAINARDIS, *op. cit.*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

nere, a mio avviso, che la funzione di intervento sostitutivo del Governo può essere interpretata come espressione di un potere politico, fatte salve, chiaramente, le summenzionate ipotesi di sostituzione amministrativa in senso stretto che comportino l'adozione di un atto che incida sulla sfera giuridica di soggetti terzi<sup>(10)</sup>. In tal senso, comunque, non vorrei essere frainteso: mi rendo conto che tale tesi sia, sotto il profilo fattuale, difficilmente condivisibile (ed anzi, mi rendo anche conto dei suoi tanti limiti interpretativi); ma in questa sede mi limito a rilevare come altro è il dato fattuale e altro è il dato letterale che, al contrario, supporta piuttosto bene la tesi della sostituzione intesa come intervento politico. Anche questa specifica riflessione, forse, si ascrive alla più ampia problematica inerente la difficile interpretazione dell'art. 120, comma 2: una semplice constatazione, questa, sulla quale forse varrebbe la pena riflettere attentamente<sup>(11)</sup>.

### 3. *Le tipologie sostitutive con riferimento al ruolo delle Regioni interessate*

Un'ulteriore questione interpretativa, concerne la portata dell'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni<sup>(12)</sup>: più precisamente, ci si domanda se tale potere possa essere esercitato solo nei confronti di inerzie amministrative, oppure anche nei confronti di inerzie legislative<sup>(13)</sup>.

Riaffiora, quindi, in un certo senso, la problematica inerente la natura politica o meno del potere sostitutivo contenuto nel

---

(10) Parzialmente diversa è la tesi di C. MAINARDIS, *op. cit.*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, alla quale sia consentito rinviare.

(11) Per un approfondimento della problematica si veda G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002; C. MAINARDIS, *op. cit.*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6.

(12) Con riferimento alla distinzione tra potere sostitutivo esercitato nei confronti delle Regioni e potere sostitutivo esercitato nei confronti delle Province e dei Comuni, si veda ampiamente G. ROLLA, *op. ult. cit.*, Milano, Giuffrè, 2002.

(13) In tal senso si veda anche T. GROPPI, M. OLIVETTI, *op. cit.*

nuovo art. 120, comma 2, Cost. <sup>(14)</sup>. Occorre immediatamente chiarire come le due succitate forme di inerzia regionale siano molto differenti l'una dall'altra: nel primo caso, infatti, si parla di una funzione strettamente giuridica, mentre nel secondo caso ci riferiamo ad una funzione latamente politica; ancora, nel primo caso ci riferiamo ad un potere statale che sfocia in un provvedimento amministrativo (quello omesso dalla Regione), la cui adozione è giuridicamente vincolata dalla legge, nel secondo caso, invece, ci riferiamo ad un intervento legislativo dello Stato che, in quanto tale, non è sottoposto a vincoli perché frutto di una scelta politica discrezionale <sup>(15)</sup>.

Un primo dato da cui partire per una riflessione di ampio respiro su questo specifico punto, può essere l'individuazione della natura implicita od esplicita del fondamento di una potestà legislativa in via sostitutiva da parte dello Stato nei confronti della competenza legislativa (anche esclusiva) delle Regioni all'interno della Carta costituzionale.

È appena il caso, infatti, di rilevare che lo stesso legislatore costituente, pur eliminando la formula degli "interessi nazionali", ha sempre inserito sia nell'art. 120, comma 2, Cost., sia nell'art. 117 Cost., alcune ipotesi precise che legittimano l'intervento dello Stato a scapito dell'autonomia delle Regioni.

Tutte le suddette ipotesi, peraltro, fanno riferimento ad esigenze unitarie che devono essere tutelate e che corrispondono, di fatto, ad altrettante declinazioni dell'"interesse nazionale": in tal senso, conseguentemente, si potrebbe anche omettere una disposizione costituzionale che preveda un potere sostitutivo statale di tipo legislativo, trovando quest'ultimo il proprio fondamento nell'art. 5 Cost. <sup>(16)</sup>.

Orbene, prescindendo dalla questione del fondamento costituzionale di una potestà sostitutiva statale di tipo legislativo, è comunque fuor di dubbio che tale potestà non possa trovare il proprio fondamento nell'art. 120, comma 2, Cost.: in realtà, infatti, anche ad ammettere che un intervento sostitutivo statale di

---

(14) Su questa specifica problematica si veda, B. CARAVITA, *op. cit.*

(15) In particolare, su queste distinzioni, G. ROLLA, *op. cit.*

(16) Su questo punto, in particolare, si veda C. MAINARDIS, *op. cit.*

tipo legislativo venga introdotto, lo stesso può essere riferito esclusivamente ad inadempienze regionali nell'attuazione e nell'esecuzione di accordi internazionali ed obblighi comunitari *ex art. 117, comma 5, Cost.* <sup>(17)</sup>.

Il dato decisivo, con riferimento a quest'ultimo assunto, è dato anche dal fatto che l'art. 120, comma 2, Cost., assegna la titolarità del potere sostitutivo in capo al Governo (e non allo Stato genericamente): quindi, o si afferma che il Governo può adottare provvedimenti sostitutivi rispetto ad una legge regionale, oppure occorre riconoscere che il potere sostitutivo summenzionato non riguarda inerzie di tipo legislativo bensì solo di tipo amministrativo <sup>(18)</sup>. Ancora, l'art. 120, comma 2, Cost., individua indistintamente i destinatari del potere sostitutivo statale nelle Regioni, nelle Città Metropolitane, nelle Province e nei Comuni (senza nessuna distinzione tra Regioni ed enti locali): in tal senso, quindi, risulta chiaro ancora una volta che, quantomeno nei confronti degli enti locali, è ipotizzabile solo ed esclusivamente una forma di sostituzione di tipo amministrativo, essendo quella di tipo legislativo una prerogativa riservata alle Regioni. Il fatto che il legislatore costituzionale abbia omesso una netta differenziazione tra Regioni ed enti locali, pare conseguentemente debba essere interpretato come una chiara volontà di comune sottoposizione ad un'unica funzione sostitutiva statale di tipo amministrativo.

Un ultimo argomento a sostegno della tesi suesposta, è quello in base al quale l'art. 117, comma 5, Cost., che si riferisce ai poteri sostitutivi statali in ipotesi di inadempimenti regionali nell'attuazione e nell'esecuzione di accordi internazionali ed obblighi comunitari, individua chiaramente nello Stato (e non certo nel Governo) il soggetto titolare del potere sostitutivo: ma ecco che allora, a differenza di quanto previsto dall'art. 120, comma 2, Cost., solo nella specifica ipotesi contemplata dall'art. 117, comma 5, Cost. (il quale, peraltro, non si richiama al principio di leale collaborazione avente rango costituzionale), si po-

---

(17) La tesi è sostenuta da C. MAINARDIS, *op. cit.*

(18) Si veda, in tal senso, C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*

trà ipotizzare la possibile introduzione di un potere sostitutivo di tipo legislativo.

In conclusione, quindi, anche sulla base dei suesposti argomenti, mi pare che la tesi più sostenibile e coerente sia quella che individua nell'art. 120, comma 2, Cost., un potere sostitutivo statale di tipo amministrativo nei confronti delle Regioni: rimane configurabile (a titolo di eccezione) una sola ipotesi di potere sostitutivo statale di tipo legislativo, e cioè quella che si riferisce agli obblighi internazionali e comunitari di cui all'art. 117, comma 5, Cost. <sup>(19)</sup>. Se si volesse, invece, avallare l'ipotesi della natura legislativa del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, occorrerebbe trovare un diverso fondamento costituzionale (esplicito o implicito) come già accennato in precedenza.

**4. *Il potere sostitutivo dello Stato inteso come intervento surrogatorio che prescinde dall'inadempimento regionale: l'urgenza a provvedere***

Ritengo opportuno, ora, affrontare un'ulteriore questione concernente la natura del potere sostitutivo di cui al nuovo art. 120, comma 2, Cost.: chiarire essenzialmente, cioè, se si tratti di un potere sostitutivo in senso stretto, oppure se si tratti di un potere sostitutivo in senso generico il quale prescinde da eventuali inadempimenti delle autonomie locali <sup>(20)</sup>.

Occorre, infatti, rilevare, in premessa, che nella nuova disposizione costituzionale (a differenza di quanto avvenuto per l'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) non si parla espressamente di "inerzie" o "inadempimenti" da parte degli enti sostituiti come presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo statale. Su questo punto, la giurisprudenza costituzionale si è storicamente assestata su una posizione di tolleranza, secondo la

---

(19) C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*

(20) Su questo punto v. T. GROPPI, M. OLIVETTI, *op. cit.*; B. CARAVITA, *op. cit.*; C. MAINARDIS, *op. cit.*

quale situazioni di emergenza giustificano effettivamente eventuali compressioni dell'autonomia regionale, previa verifica della congruità e della proporzionalità dell'intervento statale e del rispetto del principio di leale collaborazione <sup>(21)</sup>.

Venendo agli interventi statali sostitutivi dettati dall'urgenza a provvedere, intesa come necessità di perseguire immediatamente uno degli interessi sottesi alla sostituzione a prescindere dal verificarsi di un'inerzia regionale, occorre ricordare come il nuovo art. 120, comma 2, Cost., si inserisca in una fattispecie amministrativa ove, di fatto, esiste una legislazione ordinaria da tempo in vigore.

Partendo da queste premesse, occorre sottolineare come siano due le possibili interpretazioni dell'art. 120 comma 2, Cost., in merito alla fattispecie ad oggetto: da una parte si potrebbe affermare, infatti, che il nuovo art. 120, comma 2, Cost., non introduce nuovi poteri in capo allo Stato ma, al contrario, copre costituzionalmente dei poteri statali già introdotti con legge ordinaria compatibile con la stessa Costituzione (mi riferisco, ancora una volta, all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, ed in particolare al suo comma terzo), dall'altra, però, si potrebbe affermare che l'art. 120, comma 2, Cost., laddove demanda ad una legge ordinaria la disciplina delle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi, impone l'adozione di una nuova legge statale che renda operativa la fattispecie concreta <sup>(22)</sup>. La scelta per una delle due tesi summenzionate, si badi, non è scevra da implicazioni di grossa portata: nell'un caso, infatti, ci si potrebbe spingere a riconoscere in capo allo Stato un potere di enorme peso, che si concretizzerebbe in una forma di competenza alternativa in via d'urgenza rispetto ai poteri riconosciuti alle Regioni, nell'altro, al contrario, sarebbe possibile configurare solo una peculiare procedura per l'adozione di atti sostitutivi di particolare urgenza.

A prescindere, comunque, dalle diverse posizioni, è stato ampiamente argomentato <sup>(23)</sup> come l'art. 5, comma 3, d.lgs. n.

---

(21) Sul punto cfr. G. ROLLA, *op. cit.*; C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*

(22) In tal senso, C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*

(23) Per tutti, M. CAMMELLI (con la collaborazione di), *Lo Stato autonomista. Funzioni*

112 del 1998, potrebbe effettivamente individuare una fattispecie del tutto autonoma di potere sostitutivo dello Stato, con i suoi presupposti specifici e la sua procedura *ad hoc*: infatti, la disposizione riconosce al Consiglio dei ministri il potere di adottare direttamente l'atto senza bisogno di nominare previamente un commissario *ad acta* (a differenza di quanto previsto per gli atti sostitutivi in senso proprio).

Peraltro, questa impostazione sarebbe comunque in linea con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale anche sotto l'aspetto dei rapporti tra l'autonomia regionale e gli interventi statali dettati da ragioni d'urgenza.

Secondo la tesi opposta, invece, non sarebbe configurabile, sulla base del disposto dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 112 del 1998, un intervento statale il quale, sebbene supportato dall'urgenza a provvedere, non fosse sostitutivo in senso stretto (nemmeno alla luce dell'introduzione di una norma di rango costituzionale come l'art. 120, comma 2, cost).

Occorre allora evidenziare un dato di estrema importanza rispetto alla problematica che si affronta: il riferimento al fondamento normativo dell'art. 5, d.lgs. n. 112 del 1998, contenuto nella legge statale di delega, e precisamente nell'art. 3, comma 1, lett. c), legge n. 59 del 1997, si riferisce espressamente ad "inadempimenti" delle Regioni e degli enti locali a fronte dei quali scattano gli interventi sostitutivi statali<sup>(24)</sup>.

Ecco che allora, però, un dato diviene palese: un'interpretazione dell'art. 5, comma 3, che miri a legittimare interventi statali d'urgenza svincolati da inerzie regionali appare senz'altro in contrasto con la legge statale di delega, profilando quindi un possibile vizio di incostituzionalità<sup>(25)</sup>.

L'art. 5, pertanto, parrebbe del tutto privo di un fondamento normativo nella legge statale di delega qualora lo si intendesse rivolto a disciplinare poteri statali di natura diversa.

---

*statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, commento a cura di G. FALCON, Bologna, Il Mulino, 1998.

(24) Si veda nuovamente M. CAMELLI, *op. ult. cit.*

(25) In tal senso, si veda C. MAINARDIS, *op. cit.*

In conclusione, se si accogliesse la tesi per cui l'art. 120, comma 2, Cost., potrebbe trovare immediata applicazione attraverso la legge ordinaria già in vigore, si dovrebbe comunque riconoscere che dai dati normativi esistenti non è comunque legittimo configurare un potere di intervento statale di natura surrogatoria del tutto sganciato da inerzie o inadempimenti regionali imposti dalla legge, nonostante il presupposto dell'urgenza a provvedere (anche se, ritengo opportuno chiarirlo quantomeno per "onestà interpretativa", la nuova – ed infelice – formulazione dell'art. 120 comma 2, Cost., si presta anche ad una possibile interpretazione in senso opposto).

Si tenga comunque conto, infine, che sarebbe possibile (in un futuro non troppo lontano), che l'art. 120, comma 2, Cost., legittimasse di per sé interventi statali surrogatori sganciati da inerzie regionali tramite una legge ordinaria che ne disciplinasse le procedure. A complicare un quadro interpretativo già di per sé difficile, rimangono le posizioni contraddittorie della giurisprudenza costituzionale, che potrebbero consentire interpretazioni difformi da quella che ho appena esposto e che può essere così riassunta: mi pare preferibile la tesi secondo la quale l'art. 120, comma 2, Cost., laddove prevede di disciplinare i poteri sostitutivi dello Stato, deve essere interpretato con riferimento ad ipotesi di sostituzione amministrativa in senso stretto, senza potere configurare un potere statale d'intervento surrogatorio rispetto alle competenze regionali e motivato, in particolare, dall'urgenza a provvedere. A questa riflessione, però, deve esserne affiancata un'altra: il tenore letterale dell'art. 120, comma 2, Cost. (così come visto nel paragrafo precedente), consentirebbe anche una possibile interpretazione in senso opposto, permettendo allo Stato di utilizzare poteri sostitutivi genericamente surrogatori di competenze regionali sulla falsariga dell'urgenza a provvedere. Questo è un dato di enorme importanza che credo meriterebbe, ancora una volta, un'accurata riflessione anche da parte del nostro legislatore<sup>(26)</sup>.

---

(26) Per maggiori approfondimenti si veda G. ROLLA, *op. cit.*; C. MAINARDIS, *op. ult. cit.*

5. *Differenze e problematiche applicative del potere sostitutivo contenuto nell'art. 117, comma 5, Cost., e nell'art. 120, comma 2, Cost.*

Ritengo opportuno, a questo punto, effettuare una succinta analisi dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali contenuti nell'art. 117, comma 5, Cost., e nell'art. 120, comma 2, Cost., con una preliminare avvertenza: considerato l'oggetto della presente trattazione, l'analisi della relativa problematica avrà come riferimento primario l'art. 120, comma 2, Cost., e solo laddove necessario, verranno effettuati precisi richiami ad altre disposizioni costituzionali <sup>(27)</sup>.

In premessa, occorre ricordare come tanto i vincoli comunitari quanto gli obblighi internazionali, anche alla luce dell'intero complesso normativo, si pongano essenzialmente come due nuovi elementi di unificazione.

Questo concetto, è avallato, *in primis*, dal fatto che essi si posizionano su diversi piani: quello della partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 5, Cost.); quello dell'attuazione e dell'esecuzione degli atti europei nonché degli accordi internazionali (ancora art. 117, comma 5, Cost.); ed, infine, quello del mancato rispetto di norme e trattati ovvero di normativa comunitaria (art. 120, comma 2, Cost.).

In secondo luogo, dal fatto che, quantomeno con riferimento al potere sostitutivo, questi problemi riguardano anche soggetti in parte diversi, sia con riferimento a coloro che possono adottare gli atti sia con riferimento a coloro che, rispetto a quegli atti, sono considerati i diretti destinatari. Occorre, infatti, ricordare che, con riferimento allo specifico ambito del potere sostitutivo previsto dall'art. 117, comma 5, Cost., i destinatari degli atti relativi (intesi come i soggetti che possono essere "effettivamente sostituiti") sono solo le Regioni, mentre il titolare del potere sostitutivo non è specificato. Al contrario, nell'ambito del potere

---

(27) In tal senso, per approfondire la differenza tra il potere sostitutivo derivante da inadempimento c.d. "fisiologico" di cui all'art. 120, comma 2, Cost., ed il potere sostitutivo derivante da inadempimento c.d. "patologico" di cui all'art. 117, comma 5, Cost., si veda B. CARAVITA, *op. cit.*

sostitutivo disciplinato dall'art. 120, comma 2, Cost., i destinatari degli atti (e cioè, ancora una volta, i soggetti che possono essere "effettivamente sostituiti") sono gli organi delle Regioni ma anche dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane; inoltre, a differenza dell'art. 117, comma 5, Cost., il titolare del potere sostitutivo è esplicitamente individuato nel Governo.

Fatta questa doverosa premessa, vediamo ora più analiticamente sia il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, comma 5, Cost., sia quello disciplinato dall'art. 120, comma 2, Cost.

Come ricordato precedentemente, le formulazioni adottate nelle due disposizioni presentano considerevoli differenze. L'art. 117, comma 5, Cost., fa riferimento ad un potere sostitutivo senza individuarne il titolare, mentre l'art. 120, comma 2, Cost., disciplina il potere sostitutivo con riferimento al Governo.

Ancora, l'art. 117, comma 5, Cost., fa riferimento ad un potere sostitutivo che deve essere esercitato in caso di inadempienza delle Regioni rispetto all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali o di atti comunitari; l'art. 120, comma 2, Cost., invece, fa riferimento ad un potere sostitutivo da esercitarsi nei confronti degli organi delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

Ambedue le disposizioni, infine, fanno riferimento ad una legge statale che disciplinerà l'esercizio del potere sostitutivo in esse contenuto (anche se poi le condizioni ed i criteri direttivi che tali leggi dovranno seguire sono diversi nei due casi). Un primo problema da affrontare concerne la possibilità o meno di raccordare tra loro le due norme costituzionali fino all'ottenimento di una sola tipologia di potere sostitutivo, il cui esercizio sia concretamente disciplinato nello stesso modo. Con riferimento a questo primo interrogativo, il dibattito è stato piuttosto fumoso, nel senso che la maggioranza degli intervenuti, preso atto delle difficoltà di armonizzare fra loro due disposizioni considerevolmente differenti, ha (nonostante questo) genericamente concluso nel senso di considerare unico (o comunque unificabile) il potere sostitutivo previsto dalle due norme costituzionali.

Questa tesi potrebbe anche essere confortata da una futura le-

gislazione statale che disciplinasse, con forme e modalità sostanzialmente identiche, il potere sostitutivo di cui all'art. 117, comma 5, Cost., e quello fondato invece sull'art. 120, comma 2, Cost.: tuttavia, ad avviso di chi scrive, tale soluzione non sarebbe probabilmente né la migliore né la più rispondente al vero contenuto delle due disposizioni.

L'art. 117, comma 5, Cost., infatti, sembra riguardare essenzialmente gli eventuali inadempimenti da parte del potere normativo regionale, mentre l'art. 120, comma 2, Cost. (sia per la sua collocazione sia per il suo contenuto normativo) parrebbe riferirsi agli atti ed alle attività degli organi delle Regioni e degli altri enti territoriali richiamati dalla stessa disposizione.

Rispetto a questa ricostruzione si potrebbe obiettare che l'art. 117, comma 5, Cost., riguarda genericamente le Regioni e le Province autonome, senza uno specifico riferimento alla loro attività normativa, e che, inoltre, il potere sostitutivo, anche in questa disposizione, è previsto per l'inadempimento riconducibile ad atti che sono qualificati come normativi solo quando ci si riferisce a quelli comunitari, ma non quando ci si richiama a quelli di carattere internazionale.

Per contro, però, si può rispondere che, rispetto alla suesposta tesi, non viene in rilievo la natura dell'atto rispetto al quale si determina l'inadempimento: ciò che conta, invece, è la natura dell'inattività che causa il verificarsi dell'inadempimento stesso.

Ciò che qui si sostiene, infatti, è che l'art. 117, comma 5, Cost., si riferisce solo agli atti normativi del legislatore regionale. Questa disposizione, quindi, troverebbe la sua giustificazione proprio nel riferimento a quanto disposto dallo stesso art. 117, comma 1, Cost., e ribadito al comma 5.

Le due norme, infatti, indicano chiaramente il rapporto diretto che nel nuovo sistema si instaura tra fonti comunitarie (o accordi internazionali) ed attività legislativa delle Regioni.

Contrariamente a quanto detto sopra, invece, il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., riguarda ogni attività non legislativa che, indipendentemente dall'organo regionale o locale che la pone in essere, determini il mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali.

Peraltro, mi pare che solo seguendo questa ricostruzione si possa dare un significato coerente all'esistenza delle due disposizioni, ed anche alle differenze che ne caratterizzano il contenuto: solo in questo modo appare comprensibile, infatti, perché il potere sostitutivo sia intestato al Governo nell'ipotesi di cui all'art. 120, comma 2, Cost., e non in quella di cui all'art. 117, comma 5, Cost.

Se il Governo in quanto tale, infatti, non può sostituirsi all'inadempienza del legislatore, esso può, però, intervenire in sede di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., rispetto ad atti degli organi regionali e territoriali che non abbiano carattere legislativo.

Esso, infatti, è certamente l'organo più adatto ad esercitare il potere sostitutivo quando sussista il mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali conseguente all'attività non legislativa degli organi regionali e territoriali.

Parallelamente, inoltre, è solo con queste motivazioni che diventa comprensibile il motivo per cui il quinto comma dell'art. 117 Cost., non individua nominativamente tanto il soggetto quanto l'organo al quale spetta esercitare il potere sostitutivo (posto, infatti, che in questa ipotesi si tratterebbe essenzialmente di esercitare il potere sostitutivo nei confronti dell'inadempienza del legislatore, non sarebbe stato ammissibile, se non rischiando una grave rottura del sistema, individuare nel Governo l'organo costituzionalmente abilitato ad esercitare tale potere).

Lasciare innominato non solo l'organo, ma anche il soggetto che potrà esercitare tale potere, consente comunque alla legge statale di avere la massima libertà nell'individuare le soluzioni più opportune: soluzioni che, comunque, andranno cercate anche tenendo conto di quanto è stato detto con riferimento all'effetto unificante che i vincoli contenuti nell'art. 117, comma 1, Cost., e richiamati dall'art. 117, comma 5, Cost., determinano.

Con riferimento allo specifico contenuto di tali soluzioni, esse dovranno essere ricercate tenendo conto dell'estrema delicatezza richiesta nel sostituirsi al legislatore regionale: occorrerà, inoltre, la sicurezza che questa sostituzione sia organizzata in modo da non cozzare con il ruolo proprio della Corte costituzio-

nale e del suo sindacato sulla legittimità delle leggi.

Concludendo, sarà necessario garantire, comunque e sempre, il massimo rispetto del ruolo delle Regioni e del legislatore regionale nel quadro di un ordinamento costituzionale che, sulla base dell'art. 114 Cost., equipara lo Stato e le Regioni (oltre che i Comuni, le Province e le Città metropolitane) quali elementi costitutivi della Repubblica.

**6. Brevi note a margine dell'art. 5 del d.d.l. "La Loggia" recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"**

A completamento dell'analisi sull'art. 120, comma 2, Cost., ritengo opportuno un breve commento all'art. 5 ("Attuazione dell'art. 120 della Costituzione, sul potere sostitutivo") del d.d.l. "La Loggia" recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Tale articolo, infatti, a fronte di alcuni possibili aspetti innovativi, presenta alcune parti di difficile interpretazione.

In premessa, occorre ricordare (come dato generale) che il Consiglio dei ministri del 19 aprile 2002 (n. 50), su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli Affari regionali, ha approvato, dopo una lunga fase di gestazione e di confronto con i rappresentanti delle autonomie locali, uno schema di disegno di legge con il quale si vorrebbe adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dettando le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali.

Il testo, trasmesso per il parere (ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 9, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997) alla Conferenza unificata, è stato sottoposto ad un primo esame nella seduta della Conferenza del 9 maggio 2002. Il disegno di legge predisposto dal Governo si compone di nove articoli che sotto vari aspetti prevedono le disposizioni per dare attuazione alla riforma, ade-

quando l'ordinamento repubblicano alle nuove norme costituzionali, salvo per quanto riguarda l'autonomia finanziaria degli enti locali, riservata ad altro provvedimento.

Venendo all'art. 5 in particolare, il suo comma 1, che ricalca interamente il contenuto dell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998, prevede che nei casi e per le finalità previsti dall'art. 120 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta il provvedimento ovvero nomina un apposito Commissario che provvede in via sostitutiva. Ove la situazione lo richieda, il Consiglio dei ministri può approvare un disegno di legge o un decreto legge per assicurare il conseguimento delle finalità suddette.

Tale formulazione, che riguarda in particolare (come detto sopra) il comma 1 dell'art. 5, non può essere esente da alcune osservazioni di merito.

In primo luogo, pare apprezzabile l'inserimento (non previsto nell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998) della dicitura "anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali", con riferimento alla fissazione di un congruo termine, a favore dell'ente interessato, per provvedere all'adozione degli atti dovuti o necessari.

Tale dicitura, infatti, riconosce a Regioni ed enti locali un potere equivalente a quello della "proposta del Ministro competente" nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine della fissazione del congruo termine a provvedere per l'ente interessato. A ben vedere però, a fronte di una buona valorizzazione del ruolo di Regioni ed enti locali nell'utilizzo del potere sostitutivo, occorre rilevare come, in realtà, tale dicitura non sia del tutto nuova: il procedimento di coinvolgimento di Regioni ed enti locali, infatti, è riscontrabile, seppure con modalità indirette e sulla base della segnalazione alla Conferenza Unificata, nell'art. 7, commi 10 e 11 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Del tutto nuova, invece, è la dicitura "adotta il provvedi-

mento” inserita sempre nel comma 1 dell’art. 5: con essa, in sostanza, si consente direttamente al Consiglio dei ministri, senza bisogno, quindi, di nominare un apposito Commissario *ad acta*, di adottare il provvedimento in via sostitutiva. La norma, in effetti, desta più di una perplessità nella misura in cui palesa, con l’espressione “ovvero”, la possibilità per il Consiglio dei ministri di agire del tutto autonomamente rispetto alla nomina del Commissario *ad acta* la quale, peraltro, era invece prevista quale ipotesi unica ed esclusiva dall’art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Il comma 2 dell’art. 5, invece, non risulta essere del tutto nuovo rispetto al panorama legislativo preesistente: in esso si prevede che qualora l’esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del Commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Ora, posta la chiara ispirazione di tale suddetta formulazione all’art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997, il tenore letterale pare non aggiungere nulla di nuovo o di particolarmente rilevante rispetto a quanto già esistente sulla fattispecie del potere sostitutivo: ciò che intendo dire è che, a fronte di una formulazione formalmente inedita, non mi pare si aggiunga, in realtà, nulla di sostanzialmente rilevante.

In tal senso, infatti, occorre valutare la vera portata di espressioni di “intenzione” come quella ad oggetto: sussidiarietà e leale collaborazione sono, infatti, principi cui deve conformarsi tutta l’azione della pubblica amministrazione.

Il comma 3 dell’art. 5 prevede che nei casi di assoluta urgenza, qualora l’intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall’art. 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, ovvero della Regione o dell’Ente locale, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e Autonomie locali allargata ai rappresentanti delle Comunità Montane, che possono chiederne il riesame.

Ora, fatta salva la ripetizione della dicitura “ovvero su iniziativa delle Regioni o degli enti locali”, la quale riconferma

l'apertura ad un maggior coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'utilizzo e nella gestione dei poteri sostitutivi, occorre rilevare come il comma ad oggetto riporti fedelmente il contenuto dell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Un'importante differenza si impone, però, ad un'attenta lettura: mi riferisco alla sostituzione della lettera "e", riferita alla comunicazione dei provvedimenti sostitutivi necessari sia alla Conferenza Stato-Regioni sia alla Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, con la lettera "o", la quale rende incontestabilmente alternativa la suddetta comunicazione alle due Conferenze. Ora, la speranza è che una tale sostituzione (pur apparentemente di poco conto) sia avvenuta sulla base di una mera svista: se così non fosse, infatti, si affermerebbe il principio secondo il quale la comunicazione dei provvedimenti sostitutivi necessari può essere effettuata ad una delle due Conferenze alternativamente, quasi a volere intendere che le stesse siano in qualche modo equivalenti tra loro o comunque che la comunicazione a favore di una di esse faccia venire meno l'onere della comunicazione all'altra.

Il comma 4 dell'art. 5, ancora, afferma che in tutti i casi suddetti, i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite; vengono comunque fatti salvi i provvedimenti di scioglimento dei Consigli comunali, provinciali e degli altri enti locali, previsti dal d.lgs. n. 267 del 2000. In tal senso, pare apprezzabile l'inserimento di un principio di proporzionalità nell'utilizzo dei provvedimenti sostitutivi: inserimento che, auspicato da più parti, non ha però ancora trovato un riconoscimento ufficiale nel dettato costituzionale.

L'ultimo comma dell'art. 5, infine, prevede che il Governo, anche per assicurare la tutela delle esigenze e finalità indicate dall'articolo 120 della Costituzione, può promuovere la stipulazione di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni, e di Conferenza Unificata, diretta a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tal caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. Ancora una volta si conferma, quindi, la ricerca di una

collaborazione con Regioni ed enti locali al fine di utilizzare al meglio i provvedimenti sostitutivi: la possibilità di “stipulare intese per assicurare la tutela delle esigenze e delle finalità indicate nell’art. 120 della Costituzione”, infatti, pare essere chiaramente ispirata da questo principio.

Difficile esprimere un giudizio conclusivo sull’articolo in commento: occorrerebbe, in effetti, verificare i risultati che in concreto esso potrebbe produrre; ma allo stato attuale una verifica di questo tipo risulta impossibile. Ciò che può essere embrionalmente rilevato, in chiusura, è l’attenzione allo spirito che anima l’utilizzo di intese nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, il quale, peraltro, non deve certo essere trascurato, soprattutto in vista di una possibile modifica dell’art. 120 della Costituzione: ma questo è un argomento diverso che non ritengo possibile affrontare in questa sede.

## 7. Conclusioni

Al termine di questa breve disamina dei contenuti del nuovo art. 120, comma 2, Cost., si impongono alcune riflessioni conclusive, non senza, però, un’importante precisazione: la riforma del suddetto art. 120, comma 2, Cost., si inserisce chiaramente in più ampio disegno di riforma teso a modificare una parte dell’assetto costituzionale del nostro paese.

Per questo motivo ritengo opportuno riflettere, in sede conclusionale, non solo sull’art. 120, comma 2, Cost., (sforzo che risulterebbe, a mio avviso, troppo “asettico”), bensì sull’intero impianto della riforma costituzionale del Titolo V, in modo da offrirne una panoramica più completa e puntuale<sup>(28)</sup>.

Come già anticipato in premessa, in questa sede ho cercato di esporre ciò che è costituzionalmente esistente per poi individuare, al fine, ciò che è costituzionalmente corretto.

Mi pare indubitabile che dalla riforma del Titolo V della Co-

---

(28) Certamente condivisibile la conclusione recentemente avanzata in tal senso da L. TORCHIA, *I vincoli derivanti ...*, *op. cit.*

stituzione emerga una decisa opzione verso il modello c.d. “di amministrazione unica” (regionale - locale), tipico del federalismo alla tedesca, con in più il corollario del cd. “federalismo di esecuzione”.

Tal modello, chiaramente, non può intendersi come assoluto (penso, ad esempio, alla riserva allo Stato centrale delle funzioni di *puissance*), ma nel contempo, esso esprime chiaramente l’asse prescelto per il nuovo ordinamento.

Sulla base di questa prima considerazione, risulta forse più agevole capire quale sia il modello amministrativo a cui ci si è voluti ispirare nel nostro ordinamento. Sappiamo bene, infatti, che pur con tutti gli adattamenti che ogni realtà necessariamente richiede, in materia di relazioni tra centro e periferia (o meglio, tra Stato e autonomie territoriali) i possibili modelli riscontrabili nell’esperienza europea sono due:

*a)* l’opzione federale, ed il connesso principio dell’amministrazione unica, con un possibile avvicinamento alla versione gradualistica dell’esperienza spagnola;

*b)* il parallelismo “razionalizzato” (di cui alla legge francese del 1992), nel quale l’articolazione decentrata dello Stato rimane, ma è sottoposta a forti innovazioni interne ed a principi largamente comuni e condivisi con l’amministrazione degli enti territoriali per quanto attiene alle sue funzioni, alle relazioni con gli apparati centrali ed al proprio ordinamento interno.

Se questi sono i modelli riscontrabili in una prospettiva comparata, può allora essere utile ripercorrere le direttrici praticate, almeno in via tendenziale, dalle riforme amministrative degli anni '90: in tal senso, mi pare innegabile la presenza di una certa molteplicità di linguaggi e di linee strategiche. Infatti, se per il riordino dei Ministeri il riferimento è all’esperienza britannica (ed, in parte, nord-americana), si è invece optato per il modello federale tedesco nel Capo I della legge n. 59 del 1997 e nel d.lgs. n. 112 del 1998, mentre nei confronti degli enti locali territoriali la strada praticata (si pensi, ad esempio, alla legge n. 265 del 1999) è quella della valorizzazione diretta, ma senza il parallelismo razionalizzato della legge francese del 1992.

Poste queste brevi considerazioni, mi pare si possano distin-

guere due piani di ragionamento, l'uno specifico e l'altro più generale e metodologico.

Sul primo piano, la revisione del Titolo V della Costituzione deve essere valutata, a mio avviso, positivamente per almeno tre ordini di motivi:

*a)* le leggi di riforma amministrativa degli anni '96-2000 trovano finalmente una piena legittimazione costituzionale che prima mancava;

*b)* l'amministrazione, pur con i limiti esposti, riceve uno statuto solo "potenzialmente" (sono, infatti, altre le parti della Costituzione in cui sono racchiusi principi generali e attori principali della materia) più avanzato e innovativo;

*c)* emerge embrionalmente la possibilità di un regionalismo cd. "a geometria variabile", che può essere considerato la possibile chiave di volta rispetto alla realizzazione di un effettivo sistema decentrato nel nostro ordinamento.

Occorre comunque riconoscere come siano innegabili, a fronte delle suesposte considerazioni, alcuni dubbi, o vere e proprie perplessità, di non trascurabile importanza:

*a)* non si risponde ai grandi quesiti sollevati dalle riforme amministrative degli anni '90, mancando, come già detto, un'opzione chiara in favore del principio dell'amministrazione unica (regionale-locale), o del parallelismo razionalizzato (legge francese del 1992);

*b)* il sistema locale non viene collocato all'interno di quello regionale o, comunque, non viene progettato un sistema binario razionalizzato;

*c)* non si prevede il riordino dei comuni minori.

Sul secondo piano, invece, si pongono due ulteriori questioni che meriterebbero un'attenta riflessione:

*a)* gli interventi sul Titolo V della Costituzione hanno determinato, in modo chiaro, una trasformazione del ruolo e del significato di Costituzione: essa cessa di essere il "progetto da perseguire" e diviene il "metodo di registrazione" di riforme, già in parte varate con legge ordinaria, cui assicurare una protezione più solida;

*b)* il ricorso alla veste costituzionale, intesa come metodo di

stabilizzazione di scelte operate in sede legislativa ordinaria, finisce (in parte) per consegnare a quest'ultima anche la legittimazione ed il consenso della revisione costituzionale (da qui deriva, credo, l'inedito sostegno al procedimento di revisione limitato alla sola maggioranza politica).

Come già anticipato in precedenza, mi paiono tutti aspetti sui quali sarebbe doveroso, prima ancora che necessario, invitare tutti alla più accurata ed approfondita riflessione. In questa sede, infatti, si è sostanzialmente cercato di illuminare alcuni aspetti di questa ampia problematica e di offrire alcune possibili ipotesi di applicazione della nuova norma costituzionale. Sull'art. 120, comma 2, Cost., poi, ritengo inerente un'ultima riflessione a margine: la sua nuova formulazione, la quale pone, peraltro, diversi dubbi interpretativi <sup>(29)</sup> che ho cercato di esemplificare con il presente contributo, potrà essere valutata oggettivamente solo alla prova dei fatti. Resta il rammarico (forse scontato) per la mancata costituzionalizzazione del potere sostitutivo anche in senso ascendente: probabilmente, una maggiore attenzione al contenuto dell'art. 7, commi 10 e 11, del d.lgs. n. 112 del 1998, avrebbe potuto colmare in tempo questa lacuna.

Per il resto, anche su questi problemi, così come sui tanti altri che la riforma costituzionale pone, sarà il futuro a dirci quali saranno veramente i caratteri del nuovo ordinamento italiano.

---

(29) La natura giuridica dell'intervento sostitutivo è stata studiata ampiamente dalla dottrina la quale già parlava in proposito (ed in tempi molto lontani dalla riforma costituzionale) di "ibrido concetto".